

Wohlstand und Untergang für die politischen Nachfolger Chiangs auf absehbare Zeit unentrinnbare Erblast.

Wolfgang Kessler, Berlin

Florian Kutz

Amnestie für politische Straftäter in Südafrika

Von der Sharpeville-Amnestie bis zu den Verfahren der Wahrheits- und Versöhnungskommission

Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin, 2001, 322 S., € 45,00

Politische Systemwechsel können in einer Gesellschaft (und bei jedem einzelnen Betroffenen) ganz unterschiedliche Reaktionen hervorrufen. Das Spektrum reicht dabei von Vergeltung gegenüber ehemaligen Machthabern bis hin zu Versöhnung mit den für schwere Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen. In den meisten Fällen wird sich der nach einem staatlichen Neuanfang eingeschlagene Kurs jedoch – abhängig von der Intensität des vorangegangenen Unrechts und der neuen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Kräfteverteilung – irgendwo zwischen diesen beiden extremen Koordinaten einpendeln. Die beunruhigenden Entwicklungen in Simbabwe zeigen außerdem, dass die Schatten der Vergangenheit innenpolitische Konflikte auch nach vielen Jahren erneut aufbrechen lassen und die Grundlagen eines zunächst gefundenen Konsenses erschüttern können.

Ein Beispiel für eine solche Gesellschaft im Übergang ist Südafrika. Das Land, jahrzehntelang von einer weißen Minderheit dominiert, versucht seit 1990, die politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Folgen von Apartheid zu bewältigen. Dabei deuten die erst kürzlich von Opfern der Rassentrennung in New York geltend gemachten Schadensersatzforderungen darauf hin, dass auch die Südafrikaner trotz aller Fortschritte die „historic bridge between the past of a deeply divided society characterised by strife, conflict, untold suffering and injustice, and a future founded on the recognition of human rights, democracy and peaceful co-existence“ (so der Abschnitt über „National Unity and Reconciliation“ in der Verfassung von 1993) noch nicht sicher überschritten haben. Die in Berlin vorgelegte Arbeit von Florian Kutz wirft ein Licht auf diesen Prozess. Der Verfasser lenkt den Blick dabei auf einen der schmerzhaftesten Kompromisse, den das vom charismatischen Nelson Mandela propagierte und von der großen Mehrheit seiner Mitbürger angenommene Ziel der gesellschaftlichen Versöhnung vielen unmittelbar Betroffenen abverlangt hat und weiterhin abverlangt wird: Amnestie für politische Straftäter im Austausch gegen die Aufklärung ihrer Verbrechen.

Von der südafrikanischen Übergangsverfassung als einer der tragenden Pfeiler gesellschaftlicher Versöhnung (*reconciliation*) und staatlichen Wiederaufbaus (*reconstruction*)

besonders hervorgehoben, ist Amnestie neben strafrechtlicher Verfolgung und materieller Wiedergutmachung ein wichtiges, zugleich aber auch problematisches Instrument im Umgang mit den Verbrechen der Vergangenheit. Der Verfasser, durch eine zweijährige Mitarbeit bei der Wahrheits- und Versöhnungskommission in Kapstadt unmittelbar mit deren Amnestiepraxis vertraut, nähert sich dem Thema, indem er einen kurzen Überblick über die Optionen gibt, die einer Gesellschaft im Übergang von Diktatur zu Demokratie bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen offen stehen. Ein kurzer geschichtlicher Abriss des Landes macht dabei deutlich, dass der Systemwechsel in Südafrika in die Kategorie einer verhandelten Machtübergabe fällt. Dies erklärt nicht nur viele Besonderheiten der neuen Verfassungsordnung, so etwa den Zusatz über „National Unity and Reconciliation“; die von Dion Basson als „revolution negotiated between the oppressor and the oppressed“ bezeichneten Reformen hatten in Südafrika auch wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung des Amnestiegesetzes von 1995. Dieses Gesetz war Grundlage für die Arbeit der südafrikanischen *Truth and Reconciliation Commission* und des von Mitgliedern der Kommission gebildeten Amnestieausschusses.

Schon die beiden Straffreiheitsgesetze von 1990 und 1992, von Kutz zusammen mit den seit Anfang der sechziger Jahre erlassenen Gesetzen zum Schutz von Funktionären und Bediensteten des Regimes im dritten Kapitel der Arbeit dargestellt, müssen vor dem Hintergrund dieser besonderen Kräftekonstellation am Ende der weißen Alleinherrschaft interpretiert werden. Von Kritikern als „*self amnesty*“ der scheidenden NP-Regierung gegeißelt, zeigt der Verfasser anhand einer sorgfältigen Analyse der durchgeführten Verfahren, dass etwa der *Further Indemnity Act* von 1992 weit überwiegend Mitglieder oder Angehörige der Freiheitsbewegungen begünstigte. Amnestiert wurden dabei vor allem Mord, aber auch Vergewaltigung, Raub, Brandstiftung und Diebstahl, und obwohl der gesamte Prozess ausschließlich politische Straftäter begünstigen sollte, belegt die Untersuchung, dass die Gewährung von Straffreiheit bis 1994 stark von machtpolitischen Interessen dominiert wurde und trotz der Orientierung an den in Namibia entwickelten *Nørgaard Principles* und mehreren Abkommen zwischen Regierung und Opposition nachvollziehbare Maßstäbe in der Praxis vermissen ließ. Ohne eine weitgehende Amnestie für die Anhänger der Widerstandsbewegungen, so der Eindruck des Lesers nach diesem Abschnitt der Arbeit, wäre eine friedliche Entwicklung in dieser ersten kritischen Phase des Übergangs jedoch nicht möglich gewesen.

Mit Umsetzung der in der Übergangsverfassung angelegten Individualamnestie, durch den 1995 erlassenen *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* in eine verfahrens- und materiellrechtliche Form gegossen, wurde dieser schwierige Prozess fortgesetzt. Dabei macht schon eine einleitende Bemerkung des Verfassers deutlich, dass die Aufarbeitung der Vergangenheit auch weiterhin auf der Geschäftsgrundlage des politischen Kompromisses von 1993 erfolgen würde: „Weder war das neue, demokratische Südafrika bereit, Staatskriminelle und Straftäter aus den Reihen der Widerstandsbewegungen bedingungslos zu amnestieren, noch konnte die neue Ordnung die strafrechtliche Verfolgung dieser Personen durchsetzen.“ Bereits hier drängt sich allerdings die Frage auf, ob die neue staatliche Ord-

nung unter diesen schwierigen Voraussetzungen überhaupt in der Lage war, die dem Amnestiegesetz zugrundeliegende Bedingung (Straffreiheit nur gegen Wahrheit) durchzusetzen und das angestrebte Ziel (Versöhnung) zu erreichen.

Die Arbeit beantwortet diese komplexe und für Südafrika auch heute noch offene Frage letztendlich nicht. Dies ist jedoch kein Vorwurf an den Verfasser. Ob das Amnestiegesetz wirklich Versöhnung erzielt hat, kann sicherlich nur mit Hilfe einer interdisziplinären Untersuchung ermittelt werden, die sich jenseits einer rein juristischen Perspektive insbesondere mit der Lage der Opfer und den weiteren Lebensläufen der Täter beschäftigen müsste. Außerdem ist Versöhnung, wie der Verfasser in seiner abschließenden Bewertung zutreffend anmerkt, ein langsamer Prozess; Erfolg oder Misserfolg der Amnestie werden daher erst in einigen Jahren sichtbar werden. Kutz konzentriert sich statt dessen auf die Rahmenbedingungen des Amnestieverfahrens, die materiellen Tatbestandsmerkmale der Amnestieregelungen und die Rechtsfolgen der ergangenen Amnestieentscheidungen. Dabei beschreibt er zahlreiche Verfahren vor dem Amnestieausschuss und stellt sie in den Kontext der einzelnen Gesetzesbestimmungen. In dieser Verknüpfung von Fällen und gesetzlichen Vorschriften liegt die Stärke der Untersuchung. Indem der Verfasser die Auslegung des Amnestiegesetzes (so etwa den Begriff der politischen Straftat) anhand von einzelnen Verfahren nachzeichnet, vermittelt er nicht nur Einblicke in die schwierige Arbeit des Ausschusses bei der Bewältigung der über 7.000 Anträge und leistet damit einen wertvollen Beitrag zur Ausgestaltung künftiger Amnestieverfahren; die beunruhigende Schilderung konkreter Fälle vermittelt dem Leser auch einen Eindruck der Aufarbeitungsleistung, die die so oft beschworene Formel von *truth and reconciliation* den Opfern und Angehörigen wirklich abverlangt. Zudem belegen die ausgewählten Sachverhalte die von Kutz mehrfach getroffene Feststellung, dass der Amnestieausschuss bei der Behandlung ähnlicher Anträge in bestimmten Punkten, so etwa bei der Definition der strafbaren Handlung, keine einheitliche Linie gefunden hat.

Die Heranziehung konkreter Sachverhalte birgt allerdings auch Probleme. So verwendet Kutz bei der Beschreibung der Amnestieanträge und in der Diskussion der Ausschussentscheidungen zwangsläufig deutsche strafrechtliche Kategorien wie etwa Mord, fahrlässige Tötung, Notwehr und Notwehrexzess, ohne dass geklärt wird, ob diese Begriffe im südafrikanischen Kontext einen vergleichbaren Bedeutungsinhalt aufweisen. Darüber hinaus wäre an einigen Stellen der Arbeit eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Entscheidungen des Ausschusses wünschenswert gewesen. So wird etwa dessen Interpretation der amnestiefähigen politischen Straftat in sechs Teilaspekten systematisch nachvollzogen; die auf diese Weise gewonnenen Befunde werden aber teilweise nicht weiter problematisiert, obwohl das zusammengetragene Fallmaterial – etwa zur Notwendigkeit einer Anordnung oder Billigung der Tat durch den Staat oder eine politische Organisation – durchaus Anlass zu einer kritischen Würdigung des Gesetzes und seiner Umsetzung gegeben hätte. Schließlich zeigt die ausführliche Dokumentation des sogenannten St. James Massakers vom Juli 1993, dass die im Gesetz aufgeführten Amnestiekriterien – so etwa das politische Motiv des Täters, der Charakter der Tat (Auftrag oder eigener Tatentschluss) und die Auswahl des

Opfers (politischer Gegner oder unbeteiligte Zivilperson) – durch den Amnestieausschuss bei der Bewertung einzelner Anträge nicht gleichmäßig berücksichtigt wurden. Das Ergebnis der Ausschussarbeit war vom Gesetzgeber als eine Gesamtabwägung von Tat und Täter konzipiert und gab dem Ausschuss im Einzelfall einen erheblichen Entscheidungsspielraum. Obwohl dieses Ermessen bei der Untersuchung einzelner Amnestiekriterien in der Arbeit angesprochen wird, hätte dieser sicherlich wichtige Aspekt vom Verfasser in einem separaten Abschnitt stärker beleuchtet werden können.

Insgesamt hat Kutz mit dieser Arbeit einen wichtigen Baustein zur Erforschung der Amnestieverfahren in Südafrika beigetragen. Das Modell der Individualamnestie wird dabei sowohl konzeptionell als auch in seiner praktischen Umsetzung mit gut abgewogenen Argumenten einer Generalamnestie oder der strafrechtlichen Verfolgung politischer Straftäter vorgezogen. Der Vorschlag, parallel zu einem internationalen Strafgerichtshof eine Wahrheitskommission nach südafrikanischem Vorbild einzurichten, erscheint zum heutigen Zeitpunkt allerdings verfrüht. Ungeachtet der mit der Einrichtung internationaler Gremien einhergehenden praktischen Schwierigkeiten ist das Experiment Individualamnestie in Südafrika auch nach Bescheidung aller Amnestieanträge noch nicht abgeschlossen. Die mit der Amnestie angestrebte Versöhnung hat den Opfern mit der Straffreiheit für die Täter und dem Schutz aller Beteiligten (Täter, Staat und Widerstandsbewegungen) vor jeglichen zivilen Schadensersatzansprüchen einen sehr hohen Preis abverlangt. Ob das beschränkte Beweisverfahren im Amnestieausschuss die angestrebte Gegenleistung – Wahrheit – so viel besser erzielen kann, als der ebenfalls auf Erkenntnis ausgerichtete Strafprozess, bedarf noch weiterer Klärung. Und ob das übergeordnete Ziel gesellschaftlicher Versöhnung in Südafrika tatsächlich erreicht wird, bleibt ebenfalls abzuwarten.

Jörg Fedtke, London

Christian P. Scherrer

Genocide and Crisis in Central Africa

Conflict Roots, Mass Violence, and Regional War

Praeger Publishers, Westport, CT / London, 410 S., £ 54,95

Der Völkermord in Ruanda ist nicht nur eine der größten menschlichen Katastrophen in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, der innerhalb von wenigen Wochen (April bis Juli 1994) über eine Million Menschenleben forderte und mehr als 2,4 Mio. Ruander zur Flucht ins benachbarte Ausland veranlasste, sondern auch ein schwarzes Kapitel in der Geschichte der Vereinten Nationen und der (westlichen) Welt. Der Genozid war kein überraschend aufgetretenes Ereignis, sondern kündigte sich mit mehrjähriger Vorlaufzeit an. Trotzdem war die Weltgemeinschaft nicht Willens und in der Lage, diese menschliche Tragödie zu verhinder-